

# Infraestructuras portuarias en las centralidades regionales: el Puerto de Buenos Aires en la escala local y metropolitana

**María Aversa**

Profesional Asistente en Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (LINTA-CIC) y Docente Investigadora en Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Facultad de Arquitectura y urbanismo, Universidad Nacional de La Plata (CIUT-FAU-UNLP)

E-mail: [mma\\_arq@yahoo.com.ar](mailto:mma_arq@yahoo.com.ar)

**Fecha de recepción: 28/02/2019**

**Aceptación final del artículo: 17/09/2019**

*El trabajo presenta un reconocimiento que integra la condición actual del puerto de Buenos Aires como infraestructura estratégica económica y productiva de escala nacional, la movilidad urbano-portuaria en la centralidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los efectos derivados de la actividad portuaria en el sistema multimodal de transporte y la logística en la Región Metropolitana homónima. Su inserción privilegiada en la centralidad metropolitana lo enfrenta a un debate permanente en las limitaciones reconocidas desde la dimensión territorial, sobre las restricciones en el tema de usos del suelo, movilidad y logística y la relación con la ciudad, al mismo tiempo que se beneficia de su posicionamiento central en la multiescalaridad local, micro y macro regional.*

*El objetivo es reconocer los alcances y limitaciones del Puerto de Buenos Aires respecto de la movilidad en la escala metropolitana a mediano plazo. La metodología propuesta es cualitativa con incorporación de datos cuantitativos, considerando como variables de análisis -interdependientes e interdefinibles- la movilidad, el sistema multimodal de transporte y la logística. Se estructura en tres etapas: i) corpus teórico conceptual y contexto de inserción del Puerto de Buenos Aires; ii) análisis exploratorio de reconocimiento de demandas y restricciones de la condición portuaria a modo de escenario reciente y iii) síntesis valorativa del puerto a mediano plazo.*

*De este modo, se atiende a un problema común de los territorios portuarios insertos en áreas metropolitanas desde un marco teórico conceptual general, que distingue la transición entre el paradigma tecnocrático y un nuevo enfoque de la movilidad, integrando el transporte, al tránsito, las infraestructuras, la logística y los flujos de*

*bienes y personas actuando sistémicamente sobre el soporte territorial.*

**Palabras clave:** Región Metropolitana; Puertos; Transporte multimodal; Ciudad

### **Port infrastructures in regional centralities: the Port of Buenos Aires at the local and metropolitanscale**

*The work presents a recognition that integrates the current condition of the port of Buenos Aires as a strategic economic and productive infrastructure of national scale, the urban-port mobility in the centrality of the Autonomous City of Buenos Aires and the effects derived from the port activity in the multimodal system of transport and logistics in the homonymous Metropolitan Region. Its privileged insertion in the metropolitan centrality confronts it with a permanent debate on the limitations recognized from the territorial dimension, on the restrictions on the subject of land uses, mobility and logistics and the relationship with the city, at the same time as it benefits from its central positioning in the local multiscale, micro and macro regional.*

*The objective is to recognize the scope and limitations of the Port of Buenos Aires regarding mobility in the metropolitan scale in the medium term. The proposed methodology is qualitative with the incorporation of quantitative data, considering as variables of analysis –interdependent and interdefinable– the mobility, the multimodal transport system and the logistics. It is structured in three stages: i) conceptual theoretical corpus and insertion context of the Port of Buenos Aires; ii) Exploratory analysis of recognition of demands and restrictions of the port condition as a recent scenario and iii) Valuable synthesis of the port in the medium term.*

*In this way, a common problem of port territories inserted in metropolitan areas is addressed from a general conceptual theoretical framework, which distinguishes the transition between the technocratic paradigm and a new approach to mobility, integrating transport, transit, infrastructures, the logistics and the flows of goods and people acting systemically on the territorial support.*

**Keywords:** Metropolitan Region; Ports; Multimodal transport; City

### **Introducción**

Las regiones metropolitanas son territorios complejos de interpretar, analizar e intervenir; la simultaneidad de procesos que se suceden en la convergencia de actividades y usos del suelo que se superponen se refleja en la heterogeneidad y disparidad que adquieren estas extensas áreas. Los territorios que incorporan infraestructuras portuarias a sus dinámicas multiplican las problemáticas, las áreas urbanas suelen estar comprometidas física y funcionalmente en la escala

local, al mismo tiempo que son vitales para la escala regional; particularidad reconocible en los principales puertos del mundo.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA) constituye un ejemplo de ello, en tanto se manifiesta como un territorio productivo, cultural, industrial y portuario. En este sentido, la inserción de los puertos como infraestructuras económicas-productivas, técnicas y sociales constituyen un sistema –que conjuntamente a otras infraestructuras- es fundamental para la escala local, micro y macro regional, al mismo tiempo que presentan demandas, déficits y limitaciones propias a su funcionamiento en un espacio concreto.

Desde la dimensión territorial se entiende que las problemáticas que enfrentan estos territorios están en el orden de los usos del suelo, la movilidad y la logística, la relación entre puerto y ciudad, entre otras variables que son subsidiarias de las anteriores (ambiente, paisaje, tecnologías) que no pueden escindirse completamente. Exponer la compleja inserción local de los puertos metropolitanos en general y del Puerto de Buenos Aires en particular, implica advertir los desafíos y limitaciones que enfrentan en su localización, respecto a la movilidad, el sistema de transporte y logística.

El escrito presenta la movilidad como variable, conjuntamente al sistema multimodal de transporte, la logística y las infraestructuras, en el marco del análisis para el ordenamiento territorial del Puerto de Buenos Aires en su localización actual; la centralidad local y metropolitana en que se inserta -donde el almacenamiento, consumo y distribución de bienes y servicios encuentra su mejor expresión-halla, asimismo, el condicionamiento por el avance de la frontera urbana con las limitaciones de crecimiento y expansión propias de las dinámicas que puerto y ciudad desarrollan.

Tal situación, reconocible desde varias décadas pasadas, abre un debate sobre la permanencia, desarrollo y crecimiento futuro del Puerto de Buenos Aires a mediano y largo plazo. En esta línea el debate enfrenta diversas opiniones expertas, técnicas y académicas sobre las múltiples dimensiones que implican abordar la temática de los puertos metropolitanos; siendo el tema de la movilidad una de las componentes fundamentales en la problemática de la planificación territorial urbana y portuaria.

Por lo expresado previamente, este trabajo concentra el interés en el Puerto de Buenos Aires; El objetivo es reconocer y precisar los alcances y limitaciones del Puerto de Buenos Aires respecto de la movilidad y los factores condicionantes en el sistema multimodal de transporte y la logística en la escala metropolitana con las tendencias a mediano plazo.

Desde la perspectiva teórica interesa destacar el concepto de movilidad por encima del concepto de transporte, en tanto el primero incluye al segundo y amplía la discusión incorporando al sujeto como parte inescindible del análisis. Se entiende que hay muchos modos y combinaciones de movilidades (Sheller y Urry, 2006: 335) que van más allá de los desplazamientos físicos; sin embargo, no es un concepto opuesto a la planificación del transporte, a la adecuación de infraestructuras y al ordenamiento del tránsito, sino que es complementario a ese

paradigma tecnocrático, incorporando nuevas consideraciones, en la que el puerto es entendido como infraestructura técnica y social (Domínguez Roca, 2006).

El propósito del escrito en el reconocimiento de las problemáticas, tendencias y conflictos principales relacionados a la localización del puerto de Buenos Aires, plantea como interrogante ¿cuáles son los alcances, limitaciones y perspectivas a mediano plazo en torno a la movilidad? Como todo puerto de cierta magnitud, es un dinamizador económico relevante en todas las escalas, y como tal requiere de la planificación del transporte, de sistemas logísticos adecuados y la concreción de infraestructuras para la integración socio-territorial.

No se pretende discutir el nuevo paradigma del concepto de movilidad; sino, enfrentar la transición a la que inevitablemente el análisis futuro deberá abordar para comprender que el sistema portuario ya no se manifiesta como un mero hecho del transporte, sino como una práctica, un derecho, una experiencia, pero que no podrá prescindir completamente de la visión ingenieril aplicada a las infraestructuras, tránsito y transporte; por este motivo, se consideran los aportes de las diversas perspectivas teóricas complementarias al análisis.

### **Acerca de la movilidad en la centralidad metropolitana**

Exponer la compleja inserción local de los puertos metropolitanos en general y del puerto de Buenos Aires en particular, implica advertir los desafíos que enfrentan en su localización y las limitaciones que sufren para re-posicionarse en la esfera regional y mundial; en tanto intervienen el soporte físico -el territorio-, la dimensión funcional -las infraestructuras, el tránsito y el transporte-, la dimensión económica -actividad productiva-, la dimensión socio-cultural -la práctica y el derecho a la movilidad- y la dimensión política como acción -la intervención y la gestión-, entre otras.

Los territorios portuarios forman parte de enclaves urbanos, logísticos y productivos que trascienden las fronteras locales, lo que Santos (1988:46) denominó como espacio local - espacio global, el autor asiente que “el espacio se mundializa y mundializa sus relaciones y economías, y las regiones ya no se explican por sí mismas ni desde la escala nacional”; en palabras de Cicoella, son territorios inestables “que plantean una dificultad para comprenderlos, aprehenderlos y construirlos intelectualmente y actuar sobre ellos” (Cicoella, 2014:25).

Las ciudades centrales vinculadas a las economías globales han expandidos sus territorios metropolitanos, en coincidencia con Etulain (2009:29)

*...la combinación de dispersión espacial e integración global de la economía internacional, ha creado un nuevo rol estratégico para las ciudades centrales que formando parte de una aglomeración urbana mayor, una región metropolitana, indican el rol y grado de primacía económica, política, administrativa y/o institucional con relación a un sistema urbano-territorial de índole nacional, regional o internacional.*

La condición urbana que subyace a los territorios portuarios insertos en áreas metropolitanas, mantiene la complejidad de la escala local, nacional y regional, como se ha expresado anteriormente; la movilidad se complejiza en virtud de incluir el transporte, el tránsito, la logística, las infraestructuras y los flujos en la simbiosis puerto y ciudad-metrópolis-región en la multimodalidad de transporte que las abarca.

La movilidad no refiere solo a desplazamientos locales, “el determinismo de los factores de localización de las actividades económicas ha sido sustituido por criterios de oportunidades, oferta de externalidades, competencia entre espacios, especialización territorial, mutación constante de usos del territorio, etc.” (Herce Vallejos, 2013:13). La localización de actividades de usos mixtos incrementa los flujos entre los diversos actores, determinando puntos atractores, generando flujos interconectados en diferentes escalas.

En esa línea Sheller y Urry (2006:336) plantean que “la teoría de la complejidad sugiere la necesidad de alejarse de la ‘normalidad’ en el planeamiento urbano y del transporte, y terminar con la lógica ‘predecir y proveer’ como modelo de comportamiento del transporte”; reconociendo, asimismo, la interdependencia entre “múltiples sistemas de movilidad, incluyendo las infraestructuras del transporte terrestre, aéreo y marítimo, los sistemas de información y comunicación, las instituciones de gobierno y regulación de dichos sistemas”, así como las relaciones emergentes de sistemas interdependientes.

En este marco, la movilidad incorpora las diversas prácticas sociales que se transforman y permite “examinar extensos sistemas de infraestructuras, entornos contruidos, usos del suelo y externalidades ambientales” (Sheller y Urry, 2006:338); desde una visión más holística en el análisis de la movilidad, los puertos dejaron de ser nodos aislados para convertirse en enclaves estratégicos de primer orden con actividades de añadido de valor y alta especialización productiva, modificando las formas de relacionarse con su entorno y fuera de él.

En este sentido, la transición incorpora disciplinas, enfoques y dimensiones que complejizan el debate, conduciendo a reflexionar qué implica conceptualizar la movilidad. En tal sentido Singh (2018:36) menciona que “la ciudad moderna ha sido pensada, planificada y construida por y para la circulación de personas, objetos, información, recursos, dinero, agua, desechos, alimentos etc. En otras palabras, el espacio urbano es organizado en función del control, distribución y conducción de flujos”. Entonces, no se trata de abolir el paradigma anterior sino de complementarlo, en tanto la actividad portuaria es, además, productora de espacios y experiencias (Singh, 2018).

Interesa, en principio, definir la movilidad según la visión tradicional propia de la ingeniería del transporte:

*Se define movilidad al conjunto de desplazamientos que se producen en la ciudad en los diferentes sistemas de transporte. En la medida que estos desplazamientos, y la misma utilidad de un sistema de transporte determinado,*

*dependen también de la distancia recorrida, esta movilidad se puede cuantificar como la sumatoria del número de viajes producidos en cada medio de transporte por la velocidad media a que se desplazan y por la duración del desplazamiento (Herce Vallejos, 2013:30)*

Por su parte, Gutiérrez (2010:3) distingue transporte y movilidad, admitiendo que “el transporte es entendido como el componente material de la movilidad, ligado a los medios técnicos de desplazamiento. Y la movilidad como algo que se expresa en el transporte”.

Cresswell(2011) señala que en la actualidad se aborda la movilidad diferenciándola de las nociones anteriores de movimiento, migración y transporte, admitiendo que los enfoques se centraban en las cuestiones técnicas del tránsito en términos de tiempo y distancia.

*El movimiento físico es, si lo desea, la materia prima para la producción de movilidad. La gente se mueve, las cosas se mueven, las ideas se mueven. El movimiento puede, dado el equipo adecuado, ser medido y mapeado [...]. Este análisis positivista del movimiento se produce en todo tipo de dominio (Cresswell, 2011:6)*

El autor admite que esta visión sólo se reduce a comprender la dimensión física de los desplazamientos. Es en este sentido que el puerto, como infraestructura que genera, demanda y expresa movimientos, requiere del análisis tecnocrático y, al mismo tiempo, de un nuevo enfoque que integre las representaciones sociales.

Por lo antes expresado la movilidad corresponde a un concepto polisémico, que según los autores, disciplinas o momentos cambiará parcialmente su connotación. Así lo explicita Gutiérrez (2010:4) citando referentes teóricos que lo abordaron previamente “como un valor, un derecho, una capacidad, un conjunto de competencias, un capital social (Orfeuil, 2004; Ascher, 2005; Le Breton, 2005; Urry, 2005; Kauffman, 2008)”.

La ciudad actual se dirige a una planificación de la movilidad más sustentable y hacia nuevas formas de urbanismo ecológico (Sheller y Urry, 2006), esto incluye el concepto de eficiencia energética, que también se asocia al incremento de la velocidad y capacidad de carga en todos los modos de transporte, la sostenibilidad ambiental, el avance tecnológico y la economía de recursos.

La demanda de los territorios portuarios alrededor de la movilidad tiene por objetivo resolver el traslado de un bien en tiempos y costos de origen-destino cada vez menor, realidad que se volvió superlativa para los puertos que actúan como nodos estratégicos en las cadenas multimodales de transporte. Al mismo tiempo que la ciudad creció, el tránsito se incrementó, el desplazamiento de las mercancías acrecentó el traslado de las mismas, ampliando la complejidad, incorporando un nuevo concepto asociado a la movilidad: la logística.



La logística entreteje la producción, el abastecimiento, la distribución y el consumo en una escala temporal cada vez más corta. Según la definición de la Asociación Latinoamericana de Logística, comprende una

*disciplina de posición horizontal en el proceso de la cadena de abastecimiento, que planifica, implementa y controla, de manera eficaz y eficiente, el flujo directo y reverso y el almacenaje de productos y servicios con su información relacionada entre el punto de origen y el punto de consumo, para cumplir con los requerimientos de los clientes (ALADI. 2006:161).*

Para el desarrollo logístico las infraestructuras son las que estructuran el territorio, impulsan el crecimiento de las áreas urbanizadas, estimulan la plusvalía de espacios despreciados y acercan las fronteras de las ciudades. Son en definitiva el sostén de la movilidad, cada vez más relevantes en el derecho de conexión y transporte de personas, bienes y servicios. En palabras de Herce Vallejo (2013:14) “las infraestructuras son el soporte fijo de la economía de una región, como sector de inversión generador de empleo e innovación y como condicionante de su desarrollo”.

En palabras de Barbero *et al* (2011:9). “El transporte tiene su origen en la necesidad de movimiento, que se deriva de la propia existencia del espacio geográfico: en la medida en que los fenómenos se localizan en diferentes sitios, el desplazamiento de bienes y personas se torna imperativo”. En tal sentido el transporte es una actividad que permite la realización de otras y no un fin en sí mismo, salvo excepciones.

El tránsito es una consecuencia de las necesidades de las poblaciones para desplazarse en una determinada distancia para ejercer una actividad -laboral, cultural, educativa, etc.- que en general se origina en centros urbanos, siendo estos territorios los que gravitan entre sí atrayendo desplazamientos. En palabras de Gutiérrez (2012:64):

*el nexo fundamental entre ciudad y transporte remite a la distribución de las actividades y personas en el territorio. La distribución territorial de la población, de las actividades, de los sistemas de transporte y demás soportes de las funciones urbanas, es la variable explicativa del desplazamiento territorial, [...] Hay una lógica de desplazamiento territorial asociada a una lógica locacional que “resume” las actividades, la residencia, etc., a lugares.*

Desde un enfoque técnico-funcional, y en coincidencia con Schwartz y Escalante (2012:8), “los puertos comerciales constituyen en el ámbito planetario los nodos fijos de redes de transporte multimodales [...] establecen por un lado vínculos entre nodos con sus tramos en aguas internacionales o regionales, y por el otro se irradian desde los puertos siguiendo trayectorias terrestres”. Asimismo, los autores señalan que “las actividades de los puertos integrados en niveles internacionales dependen en buena medida de los comportamientos globales [...]

por tanto deben adaptarse a los funcionamientos externos”; en este sentido, la logística es un componente fundamental a planificar dentro del sistema de transporte, la incidencia física y funcional condiciona el territorio en la escala local y metropolitana en el desarrollo portuario y urbano.

Sobre la movilidad en general y portuaria en particular Tesler (2013:90) plantea el problema del transporte de cargas en la ciudad, conflictos, seguridad y requerimientos que afectan e involucran al puerto en las cadenas logísticas que son cada vez más complejas, al respecto menciona que “el comercio internacional ha crecido muy rápidamente, más rápido que las infraestructuras”; la integración multimodal de transporte y las cadenas logísticas deben ser complementarias de un clúster más amplio para anclarse regionalmente y competir.

Blanco (2010:184), por su parte, expone que hay un desafío de la planificación del transporte metropolitano, ya que “existe una tensión entre los tiempos económicos de los operadores y las necesidades de la población en materia de movilidad [...] Existe, un imperativo de coordinación temporal en el corto, mediano y largo plazo con compromisos a sostener por los diferentes actores involucrados”.

Schwarz y Escalante (2012:46) consideran a los puertos como parte del sistema de transporte y movilidad, de vías navegables y terrestres, de conectividad puerto y entorno urbano-metropolitano, afirmando que

*Los puertos del área metropolitana no escapan a una regla universal según la cual los puertos van encontrando en sus desarrollos restricciones operativas de diversos tipos [...] la conectividad náutica con el océano, la ausencia de espacios terrestres suficientes, la conectividad terrestre y los conflictos urbanos...*

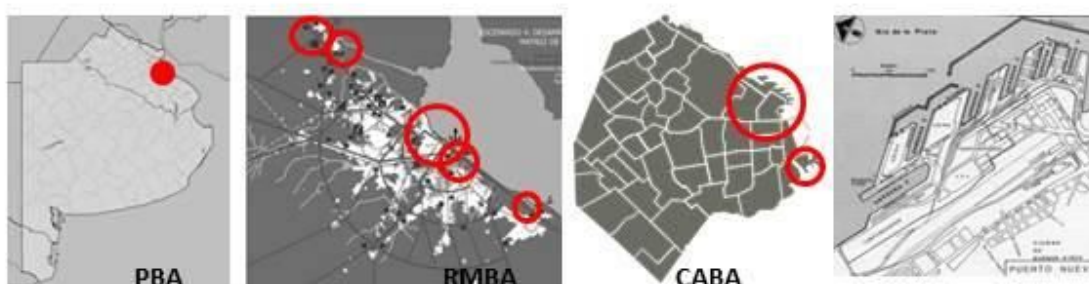
Estas limitaciones son visibles en los puertos del sistema metropolitano (Zárate-Campana, Dock Sud y La Plata) subsidiarios de un sistema logístico ampliado.

Las transformaciones territoriales -urbanas y portuarias- son resultado de la complejidad y heterogeneidad que promueve la contemporaneidad, no porque sean propias de este siglo, sino porque la velocidad y simultaneidad supera la capacidad de adaptación que el territorio requiere para absorberlas. El impacto más relevante y evidente es el de la tecnología aplicada a la industria naviera; buques cada vez más grandes requieren instalaciones y equipamientos aptos, al mismo tiempo que el suelo urbano adquiere valores desmedidos y los puertos pugnan por crecer en sus sitios, cercanos a los centro de producción y consumo, acrecentando la lucha por un territorio que es escaso en áreas metropolitanas.

La convergencia centrípeta que mantiene la CABA con la RMBA, y a su vez con la provincia, no está solamente vinculada a la espacialización de las actividades portuarias (figura 1), pero es insoslayable las arbitrariedades que se entrelazan en las relaciones del sistema portuario con el entorno urbano-metropolitano, y recíprocamente, afectando todas las dimensiones.



**Figura 1: Inserción portuaria regional y del Puerto Buenos Aires**



Fuente: Elaboración propia sobre lineamientos RMBA y AGP.S.E.

El desarrollo urbano contemporáneo reúne un conjunto de procesos, como se viene explicando, donde la movilidad está en función de las acciones del Estado, el mercado, los individuos y la sociedad en forma colectiva, y la planificación del transporte y de la movilidad debe ser adecuada a esta forma de accionar.

En este sentido, hasta el momento la planificación del transporte se ha presentado como un instrumento que define la “infraestructura de circulación, que va a permitir el desplazamiento de personas y mercaderías, como también de vehículos y servicios que se ofrecerán” (Vasconcellos, 2015:39); se entiende que para el sistema portuario la definición de infraestructuras es un valor indispensable, sin embargo, esto es, igualmente, conectar movimiento, significado y práctica a través de escalas; es entender la movilidad como lugar, espacio y territorio en el marco de una política de jerarquía, de inclusión y exclusión (Cresswell, 2011).

La distinción del sesgo de la planificación del transporte ligado a la ingeniería, considera el concepto de movilidad como consecuencia de las acciones para las cuales se planifica (desplazamientos, distancias, tiempos, frecuencias, oferta y demanda). La principal preocupación ha sido resolver el soporte físico, para obtener menores tiempos con mayores velocidades en todos los medios y modos de transporte motorizados; en la escala global la preocupación de tener dispositivos más veloces y con mayor capacidad; en la escala regional, generar y masificar carreteras rápidas en beneficio del transporte privado; en la escala local ampliar avenidas y calles, suprimir veredas y espacios públicos y abrir autopistas urbanas con tres o cuatro carriles.

La bibliografía consultada permite abordar esta distinción e incorporar la movilidad como concepto que amplía la discusión e integra -a lo anterior- al sujeto, incluyendo el transporte no motorizado (peatones y ciclistas) poniendo en crisis el paradigma anterior; la movilidad en las ciudades, en palabras de Singh (2018), es una experiencia social y cultural, no sólo un desplazamiento espacial. En este sentido, Herce Vallejos (2013:15) menciona que

*la nueva realidad social y territorial está transformando también los paradigmas consolidados sobre la planificación del transporte [...] muchas de esas certezas han sufrido, a su vez, una profunda crisis que pone en cuestión los enfoques y métodos con que se han abordado hasta ahora los planes de transporte.*

La movilidad incluye la oportunidad, la heterogeneidad, la competencia, las externalidades positivas y negativas, abarca una mirada holística con el sujeto como actor y la gestión como instrumento para la planificación. La investigación en movilidad ha comenzado a analizar tales sistemas, e incluso a concebirlos de una manera integral que reconoce cómo deben ser las transiciones energéticas multidimensionales relacionadas con el transporte; por lo que no se trata de reducir las infraestructuras, por el contrario, se trata de incluirlas como parte integral de la movilidad.

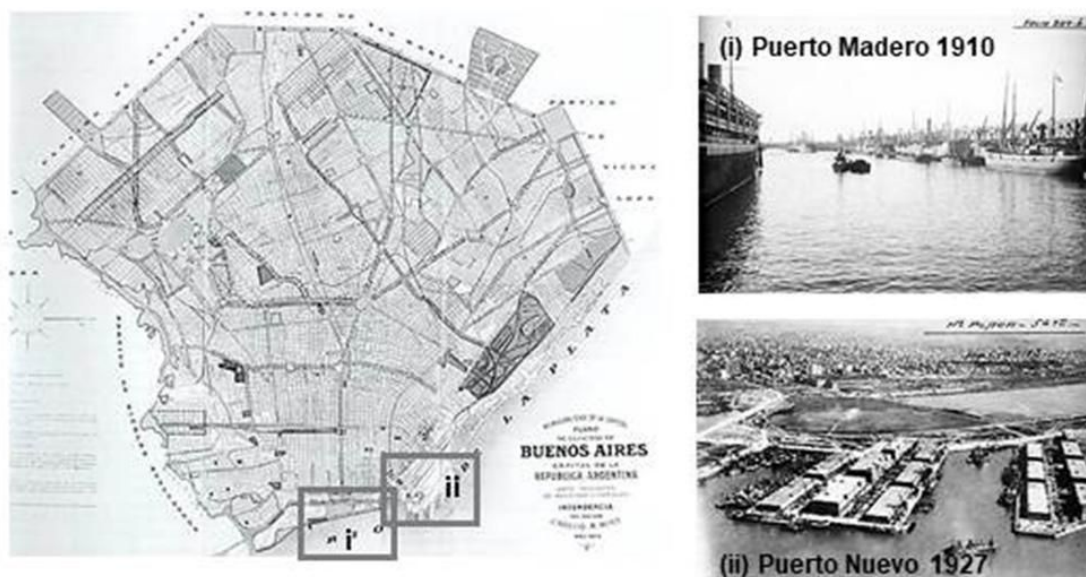
*La investigación sobre movilidades aplicadas es necesaria para estudiar la interacción entre la infraestructura urbana, el uso del suelo y conectividad a través de sistemas urbanos "extendidos" y "paisajes operacionales" que incluyen la minería, la producción de petróleo y los flujos de agua y energía, todos los cuales se incorporan a los sistemas urbanos concentrados vía las redes de transporte y de logística (Sherrel y Urry, 200:347).*

En tal sentido Herce Vallejos (2013) refuerza que el derecho a la conexión, la movilidad y al transporte implica atender las formas de desplazamiento que consumen menos energía y crean menos dependencia, lo que obliga a revisar el tipo e impactos de las infraestructuras que se ofrecen, poniendo énfasis en la gestión del espacio público urbano como espacio de inclusión social, con la movilidad como derecho humano en todas sus formas.

### **Inserción y contexto del Puerto de Buenos Aires**

La Ciudad de Buenos Aires surgió con el puerto, desde el reconocimiento del territorio -por aquel momento puerto natural- con las fundaciones de Pedro de Mendoza (1536) y Juan de Garay (1580); luego el período republicano tuvo vaivenes hasta consolidar el proyecto ejecutado por Eduardo Madero (1881-1897) y finalmente el proyecto para Puerto Nuevo de Luis Huergo, superando la obsolescencia del anterior (1911-1928) y sostenido operativamente hasta la actualidad. Ambos puertos fueron desarrollados contiguos en la centralidad del núcleo fundacional de la ciudad como muestra la figura 2.

**Figura 2: Ubicación de puerto Madero (i), y puerto Nuevo (ii). Contexto e imágenes 1910 y 1927.**



Fuente: Archivo General de la Nación, Fotos del autor.

La combinación de usos del suelo productivo, turístico, recreativo ya era para este período un símbolo de la ciudad portuaria. Con el Puerto Nuevo operativo y todas las instalaciones funcionando se representaba, al mismo tiempo, el progreso social, económico y cultural. El fin del siglo XIX y el principio del XX configuraron la identidad nacional, un territorio conectado a nuevos procesos industriales y técnicos, y desde lo urbano, ciudades más densamente pobladas.

*La generación del '80 actúa el salto de un espacio en que los flujos atravesaban como delgados hilos extensos territorios vacíos dejando, cada tanto, aglomeraciones puntuales dependientes del centro portuario [...] ahora los hilos han pasado a ser los pocos espacios vacíos que quedan entre las intrincadas vías y la mancha conurbada, que ya es una sola al haberse unido lo que fueron aquellos pueblos antes separados por las quintas y los campos (Molina y Vedia, 1999:91).*

El Puerto de Buenos Aires transcurrió su devenir en 100 años acompañado de procesos diversos bajo la administración de la jurisdicción del Estado nacional –desde 1904 hasta la actualidad<sup>1</sup>– diferenciando tres cortes temporales que lo

<sup>1</sup> Los puertos fueron administrados por el Estado Nacional hasta la promulgación de la Ley 24.093 (1992) de descentralización; la misma permitió transferir el dominio y la administración de los

sincretizan: entre 1930-1950 según advierte Gordillo (1998:34) "...comenzó a concentrarse en una formidable burocracia central, que estableció un sistema piramidal y monopolístico que tomaba todas las decisiones desde su sede en la Capital Federal; entre 1960-1970 el Estado fue debilitando su intervención, se evidenciaba la obsolescencia e ineficiencia, advertidas en demoras en la operación de buques, altos costos para la manipulación de cargas, inseguridad para operarios y cargas, delincuencia y daños en general. Situación que, entre los años '60 y '80, se tradujo en pésima administración y gerenciamiento de los recursos, generando una demanda insatisfecha. Finalmente, en la década del '90 el auge del modelo económico neoliberal y la apertura de las economías latinoamericanas hacia el exterior, hizo emerger la necesidad de definir una política comercial común coordinando políticas macroeconómicas, sectoriales y de competencia. La desregulación inició una nueva etapa portuaria en la escala nacional, como se mencionará más adelante.

Estos cortes fueron en paralelo al modelo económico productivo de escala nacional y al ritmo de consolidación de la RMBA; una síntesis muy exigua sobre los procesos permite reconocer la expansión hacia las periferias en relación a la traza del ferrocarril, consolidando la primera corona (1930); luego el proceso estuvo determinado por la apertura de nuevas carreteras definiendo ejes de crecimiento consolidando la segunda y tercera corona, completándose con la apertura de las autopistas; la tercera etapa, posterior a la década del '90, estuvo influida por procesos migratorios, de segregación espacial, fragmentación socio-territorial, tugurización y crecimiento de barrios informales con escaso acceso a servicios básicos e infraestructuras de comunicación, segmentando más las clases sociales.

Entre la década del '90 y 2000 la tendencia en el tráfico fluvial-marítimo y la actividad portuaria afectó a la economía de flujos, cada vez más concentrados en menores unidades portuarias, permitiendo a un reducido número de puertos pertenecer a la red de distribución nacional, regional o internacional. Esto se tradujo en la necesidad de optimizar el flujo de contenedores en las rutas transoceánicas y en escalas menores vinculadas a posiciones estratégicas y equipamientos que facilitaran mover grandes volúmenes de mercaderías con una alta productividad y eficacia logística, correspondientes a los puertos en esa red.

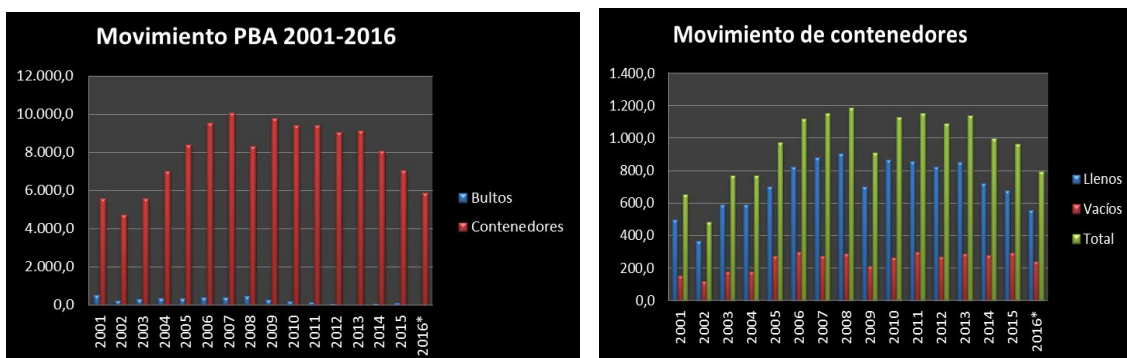
En ese marco el Puerto de Buenos Aires tuvo como coincidencias la reestructuración económica, la redefinición del rol del Estado y la reorganización del territorio, tres factores que anticiparon el modelo de la década del '90, basado en la reforma del Estado. La Administración General de Puertos se transformó en Sociedad del Estado (en adelante AGP.S.E.) por el decreto 1456/87 y en el año 1992, por el decreto 817/92, "se procedió a realizar tres acciones fundamentales; la desregulación, la descentralización y la privatización de las operaciones" (AGP.S.E., 2016).

---

puertos estatales a las provincias. La Ley, desreguló la actividad portuaria, planteó los pasos a seguir para los puertos ya instalados y los posibles puertos futuros; expresa "la transferencia del dominio, administración o explotación portuaria nacional a los estados provinciales y/o a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y/o a la actividad privada (artículos 11º al 11º)" (Ley 24.093, 1992). Aunque en el caso del Puerto de Buenos Aires no sucedió la transferencia, siendo actualmente administrado por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGP.S.E.).

En ese marco se concesionaron las terminales de contenedores, y se abrió hacia el comercio exterior, impulsando la incorporación masiva del contenedor, advirtiendo un crecimiento en el movimiento general de las cargas de alto valor agregado. Se puede observar el descenso en el año 2002, post crisis institucional, política y económica que atravesó el país, y el incremento en años posteriores hasta el año 2008, con una leve meseta coincidente con la crisis internacional, y un paulatino retroceso hasta el año 2016, como se ilustra en la figura 3.

**Figura 3: Movimiento de carga general/año, en miles de tonelada; contenedores/año, en miles de TEUs; 2001-2016.**



Fuente: Elaboración propia en base a AGP.S.E. y UTN.

Con este panorama de situación, las complejidades se fueron extremando, a la convergencia de tránsito pasante entre provincia y CABA, los ingresos-egresos diarios por trabajo, ocio, educación y salud a la Capital Federal, se añadió una masividad en el transporte de cargas por modo terrestre carretero, por camión; sin embargo, esto último que a priori se presenta como el problema de la movilidad en la CABA, no es tan certero, como se explicará seguidamente. La convergencia de situaciones en torno a la movilidad acrecienta los conflictos, las demandas y restricciones del puerto, al mismo tiempo de la ciudad y la región metropolitana.

En este marco, el puerto se vuelve una infraestructura discutida, geoestratégica y vulnerable a la vez. La centralidad define su rol histórico en una matriz de transporte monocéntrica y básicamente resuelta por carreteras y bajo dominio privado, tanto en cargas como pasajeros (camión y automóvil respectivamente).

La ausencia de políticas públicas y el debilitamiento del sistema estatal en la planificación y gestión territorial en general se evidencian en restricciones portuarias (parrillas ferroviarias intrusadas y ocupadas, espera de camiones en avenidas urbanas, avances de la ciudad informal sobre la jurisdicción portuaria); ineficientes sistemas logísticos (restricciones de conectividad entre puertos y zonas logísticas); incompletas cadenas multimodales (no se ha reglamentado la ley que permite un único contrato de responsabilidad) y deficitarias infraestructuras (ruta Provincial N°6 incompleta en la conexión del cuarto anillo; falta de accesos a la terminal de contenedores TecPlata recientemente inaugurada en Puerto la



Plata), por solo mencionar algunos aspectos<sup>2</sup>. Seguidamente, se profundizará en los aspectos que impactan en la movilidad y la repercusión del Puerto en la movilidad local y metropolitana.

### **Territorio y sistema portuario**

En la economía actual, los transportes son un factor relevante desde el punto de vista funcional, por tanto, donde el transporte no existe o la infraestructura es deficitaria la actividad económica se reduce. Recíprocamente, con el desarrollo de la movilidad como derecho, se valorizan los recursos naturales y las manufacturas, siendo la función principal la integración y conectividad entre diversos grupos sociales.

Las ciudades con mayor alcance económico productivo ofrecen el potencial para convertirse en nodos atractores de población, inversiones y actores locales y globales y cristalizar el desarrollo socioeconómico de las mismas. El puerto de Buenos Aires forma parte del sistema portuario regional, la configuración portuaria se reparte entre Zárate y Campana al norte, Buenos Aires y Dock Sud en el centro y La Plata al sur (como ilustran las figuras 1 y 4), donde cada uno mantiene cierta especificidad, siendo Buenos Aires y Dock Sud los principales puertos que mueven la mayor cantidad de carga contenerizada, cuya expresión se manifiesta en el transporte de cargas en rutas, autopistas y avenidas urbanas.

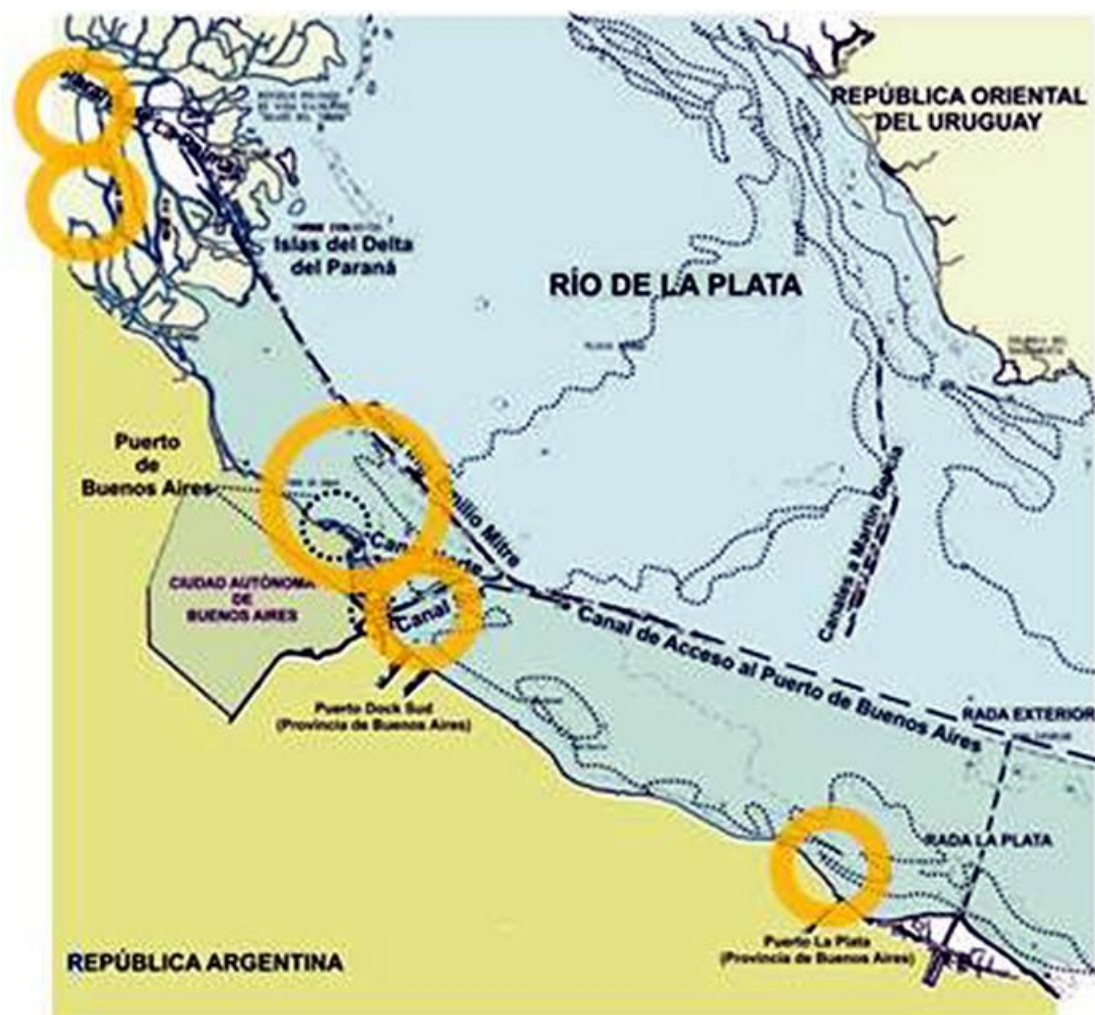
La mayoría de los puertos insertos en áreas densamente pobladas se ven comprometidos por dos problemáticas comunes: la escasez territorial para asentar equipamientos e instalaciones que efectivicen el desarrollo logístico, y un deficitario sistema de transporte terrestre (vial y ferroviario), asociados a otros conflictos socio-ambientales, jurídicos, políticos y económicos. Al respecto Abramian (2014:2) sostiene que las incompatibilidades se producen por avances de la ciudad sin contemplar el plan portuario, sometiéndolo a una desactualización; además admite que Argentina requiere una discusión para un sistema logístico y de movilidad articulado en un plan integral.

---

<sup>2</sup> Algunos ejemplos de las restricciones portuarias refieren a limitaciones físicas, operativas, funcionales, aún con proyectos que a mediano plazo resolverán parcialmente, como se verá en adelante con obras como el Paseo del Bajo, sin embargo, lo que se evidencia es la ausencia de planificación, las 'soluciones', cuando aparecen, son remediaciones fragmentarias a viejas problemáticas.



**Figura 4: Inserción de puertos en la Región Metropolitana de Buenos Aires.**

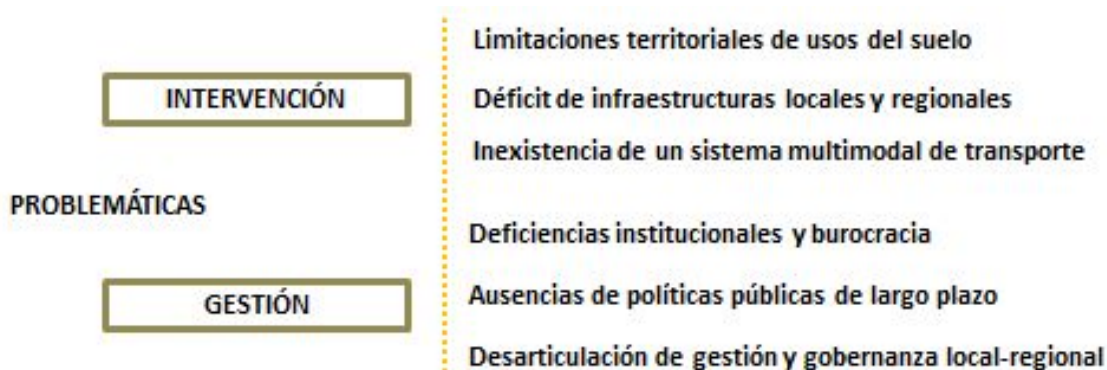


Fuente: Elaboración propia

El Puerto de Buenos Aires demanda una reestructuración que le permita continuar operativo y fortalecer su competencia, las limitaciones en escalas micro y macro territoriales de usos, movilidad y logística, se traducen a retraimientos económicos, pérdida de clientes, conflictos entre actores, impedimentos operativos y otras debilidades. Relacionado a la movilidad, se presentan déficit en la escala regional y local en la conectividad y accesibilidad terrestre y ferroviaria y en el entorno inmediato en los accesos, estacionamientos, espera de camiones y conflictos de tránsito en general.

Desde la planificación territorial existen demandas que se pueden dividir en dos grupos: problemáticas de intervención y de gestión. La identificación de ciertas insuficiencias se puede sintetizar en temas principales (figura 5), que a su vez pueden afectar a otras variables e indicadores.

**Figura 5: Síntesis de principales problemáticas**



Fuente: Elaboración propia

### Alcances del sistema multimodal de transporte

Los puertos manejan sus flujos a través de cadenas de transporte que se efectivizan en modos y medios diferenciados. Al respecto, el modo representa por dónde se efectúan los desplazamientos (agua, aire, tierra) y el medio, en que se trasladan (barco, avión, camión, ferrocarril). Entre modos y medios se establecen vínculos dando lugar a sistemas de transporte multimodales o intramodales, es decir en diferentes modos de transporte (tierra-agua) o dentro del mismo modo por agua o por tierra (agua-agua / tierra-tierra).

Hay una distinción entre el intermodalismo (o transmodalismo) que refiere al traslado de una unidad por diferentes modos pero sin la manipulación de la carga, y el multimodalismo que refiere al transbordo de la carga a diferentes modos de transporte, y opera con un único contrato de responsabilidad para los modos que intervienen (figura 6). El paso de un sistema unimodal a multimodal está vinculado al cambio tecnológico, ya que completa el proceso iniciado con la unitarización, universalizando la cadena de transporte que simplifica el traslado en dos o más modos de transporte.

**Figura 6: Cadenas de transporte según modos**



Fuente: Elaboración propia

Respecto a los modos de transporte, como se adelantó, en Argentina las redes ferroviarias y portuarias fueron dominantes durante la primera mitad del siglo XX, convergentes a la Capital Federal. Tras el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se incorporó a la estructura heredada la infraestructura vial (ampliando la red de autopistas) y el auto-complemento de la anterior- modificando las formas y tiempos de los desplazamientos.

A partir de la década del '80 disminuyó el crecimiento de la infraestructura de transporte; la crisis del sector, a partir de este período, es coincidente con la crisis del modelo sustitutivo de importaciones. La década del '90 reafirmó cambios en la movilidad en general, basada en la apertura comercial, la liberalización financiera, la flexibilización del mercado de trabajo, la privatización o concesionamiento y la desregulación.

El decaimiento relativo del ferrocarril y la infraestructura portuaria coexisten con el avance de la red vial. El camión y el ómnibus reemplazaron progresivamente el transporte por ferrocarril de cargas y de pasajeros respectivamente, sobre-saturando las vías de comunicación terrestres.

La movilidad de CABA y RMBA está sujeta a los desequilibrios y disparidades propios del país, respecto a distribución poblacional, inversión en infraestructura y posibilidades.

*La infraestructura de transporte debe integrar el territorio nacional, y estructurarlo de la manera más equilibrada posible respetando condiciones necesarias para el crecimiento económico. El planeamiento del sistema de transporte debe basarse en los principios de unidad y jerarquización de las redes, segmentación de las demandas de transporte y sustentabilidad (Agosta, 2011:20).*

En ese marco, la coordinación entre planificación del transporte y planificación territorial se vuelve imprescindible; en tanto la multimodalidad de transporte requiere de áreas de trasbordo para efectivizar la ruptura de carga de manera rápida, óptima y responsable, con un sistema logístico eficaz.

En el comercio internacional y específicamente en las cargas contenerizadas la multimodalidad, asociada al contenedor, acarrea ventajas significativas en tiempos y costos operativos, evita la manipulación de la carga por diferentes manos evitando roturas, pérdidas y daño; el riesgo disminuye y con ello el costo del seguro; se reducen los trámites para el cargador impactando en la cuestión financiera.

*La eliminación parcial de riesgos potenciales en el transporte y el comercio internacional resulta siempre una ventaja para todas las partes involucradas en el mismo, por cuanto los distintos agentes económicos intervinientes minimizan la agregación de márgenes para cubrir imprevistos, juicios, mayores costos, etc. (FONPLATA, 2003:18).*

En la Argentina, desde el punto de vista técnico, nada impide que se efectúe la transferencia entre modos; sin embargo, es importante reglamentar la ley<sup>3</sup> de transporte multimodal porque define la responsabilidad sobre la carga ante pérdida, siniestro o rotura, “ya que la carga va pasando por diversos modos y las compañías de seguros cobran por cada uno de los modos intervinientes, y esto encarece brutalmente el transporte” (Ley 24.921); implica contar con un operador multimodal como único responsable.

Planificar un sistema logístico y multimodal de transporte implica una adaptación del espacio en los usos del suelo (dimensión física-funcional), en la adecuación de actividades en el proceso productivo (dimensión económica), en reformas normativas y de gestión (dimensión política-administrativa). Los desplazamientos de las cargas se convirtieron en servicios que requieren gestión y eficiencia, traducible a demandas de un mercado más exigente, con reducción de tiempos y costos que impactarán en el valor final del producto.

En la RMBA no se ha podido implementar un plan de integración logística metropolitana, el principal impedimento lo constituye la interjurisdicción entre los 40 municipios y las jurisdicciones autónomas portuarias. Aunque cada municipio impulse gestiones, existen desigualdades en las metas de aquellos municipios que cuentan con puertos o enclaves industriales-logísticos de los que tienen otras actividades productivas; del mismo modo, existen dificultades en las capacidades y en las burocracias estatales al momento de definir políticas locales y coordinar estrategias conjuntas con municipios vecinos.

<sup>3</sup> Ley 24.921 “transporte multimodal de mercaderías”, la presente ley se aplica al transporte multimodal de mercaderías realizado en el ámbito nacional y al transporte multimodal internacional de mercaderías cuando el lugar de destino previsto contractualmente por las partes se encuentre situado en jurisdicción de la República Argentina. Fue sancionada en 1997, no reglamentada.



En este sentido, la logística -como el sistema de transporte y el ordenamiento territorial en general- se vuelve compleja de planificar y gestionar en un área extensa de 15 millones de habitantes con gran diversidad en su interior. El ordenamiento del territorio y la planificación a través de los instrumentos de intervención y gestión conforman una herramienta técnico-política que los Estados llevan adelante a partir de las políticas públicas que despliegan según sus capacidades.

En coincidencia con Bertranou (2015:40) se sabe que “los roles estatales y los ‘contenidos’ de política pública no son neutros en términos de resultados, más allá de que se verifiquen buenas condiciones de ejecución estatal de estas políticas”. El autor sostiene que “ciertas formas de coordinación social e integración de recursos son más beneficiosas que otras, más allá de la capacidad concreta del Estado en el ejercicio del rol que le compete”.

### **Incidencia del puerto en la movilidad en las últimas dos décadas**

La RMBA es un extenso territorio heterogéneo desde todas las dimensiones (económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales) con una población total de 14.839.746 habitantes distribuidos en una planicie costera, productiva y portuaria, que abarca aproximadamente 133 kilómetros de longitud, de los cuales 70 corresponden al frente costero sobre el río de La Plata (Puerto de Buenos Aires, Dock Sud y La Plata) y el resto sobre el río Paraná de Las Palmas (Zárate y Campana), conformando un complejo industrial, portuario y logístico metropolitano, en un conglomerado con 40 municipios, en una extensión de 13.947 km<sup>2</sup>, con una densidad de 6.105 hab/km<sup>2</sup> (INDEC, 2010).

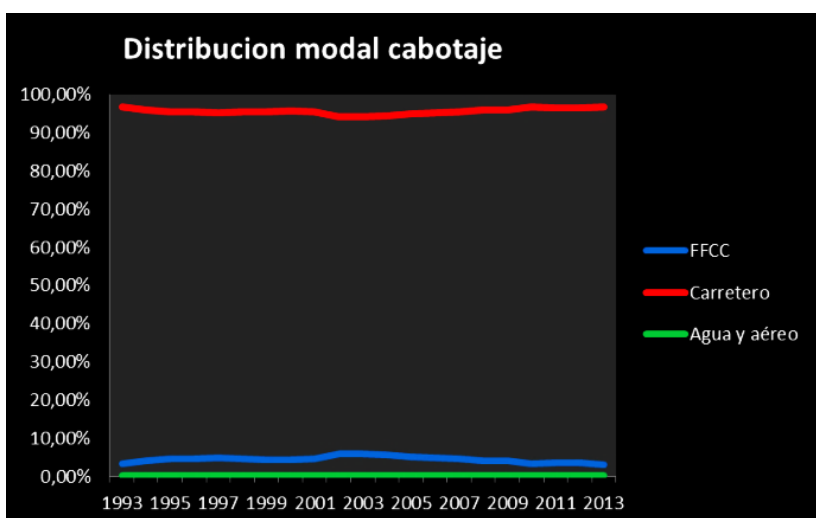
El Puerto de Buenos Aires –conjuntamente con Dock Sud- moviliza más del 75% de la carga contenerizada del país (variable en las últimas décadas entre el 75% y 90%), como se mencionó, una problemática sostenida –y agravada- en el tiempo es el transporte de cargas y la movilidad en general, algo que también se reconoce como tema prioritario a resolver en la ciudad y el área metropolitana, más allá de las cargas. Sin embargo, el puerto mantiene la oportunidad de fortalecerse y competir, pero para ello requiere una agenda estatal de mediano y largo plazo que defina el modelo de desarrollo y la matriz de transporte deseados.

El problema del tránsito no es solo una circunstancia urbana de CABA y RMBA, al respecto el informe Autopistas y ferrocarriles demuestra que la red vial argentina se ha desarrollado a partir de 1932 -con la Ley 11.658 de Vialidad Nacional- cuando todo el país contaba con 300.000 vehículos. Hoy se cuentan 9 millones y para el 2020 se estima alcanzarán los 20 millones; mientras la red troncal nacional conserva el criterio de diseño de la década del 30 (Instituto del Transporte, 2011:18).

La distribución modal de las cargas (generales y contenedores) de larga distancia en el territorio nacional (correspondiente a cabotaje) se ofrece en su totalidad en modo terrestre, de los cuales aproximadamente el 95 % de los desplazamientos de larga distancia son responsabilidad del modo carretero y casi un 5% del modo ferroviario; incrementando las externalidades negativas en las vías carreteras

urbanas y regionales (accidentes, contaminación, embotellamientos, ruidos, vibraciones, mayores costos de mantenimiento de pavimentos, entre otros).

**Figura 7: Asignación y distribución modal para cargas de cabotaje (en porcentajes de tn/km transportadas)**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y CNRT

La situación compleja del sistema de movilidad en la región en general y en CABA en particular se explica por varios factores concurrentes, no solamente por las actividades portuarias.

*Buenos Aires cuenta con un sistema de transporte de gran riqueza, aunque desarticulado, conformado por una red de ferrocarriles con 840 km, una red de subterráneos de casi 50 km y un ubicuo sistema de transporte público automotor configurado por buses en más de 300 rutas, con una extensión de 25 mil km y una flota de 15 mil unidades, operado por 182 empresas privadas. El sistema de transporte público colectivo se complementa con unos 40 mil taxis, seis mil remises y mil vehículos de oferta libre (vans y minibuses) (Agosta, 2011: 18).*

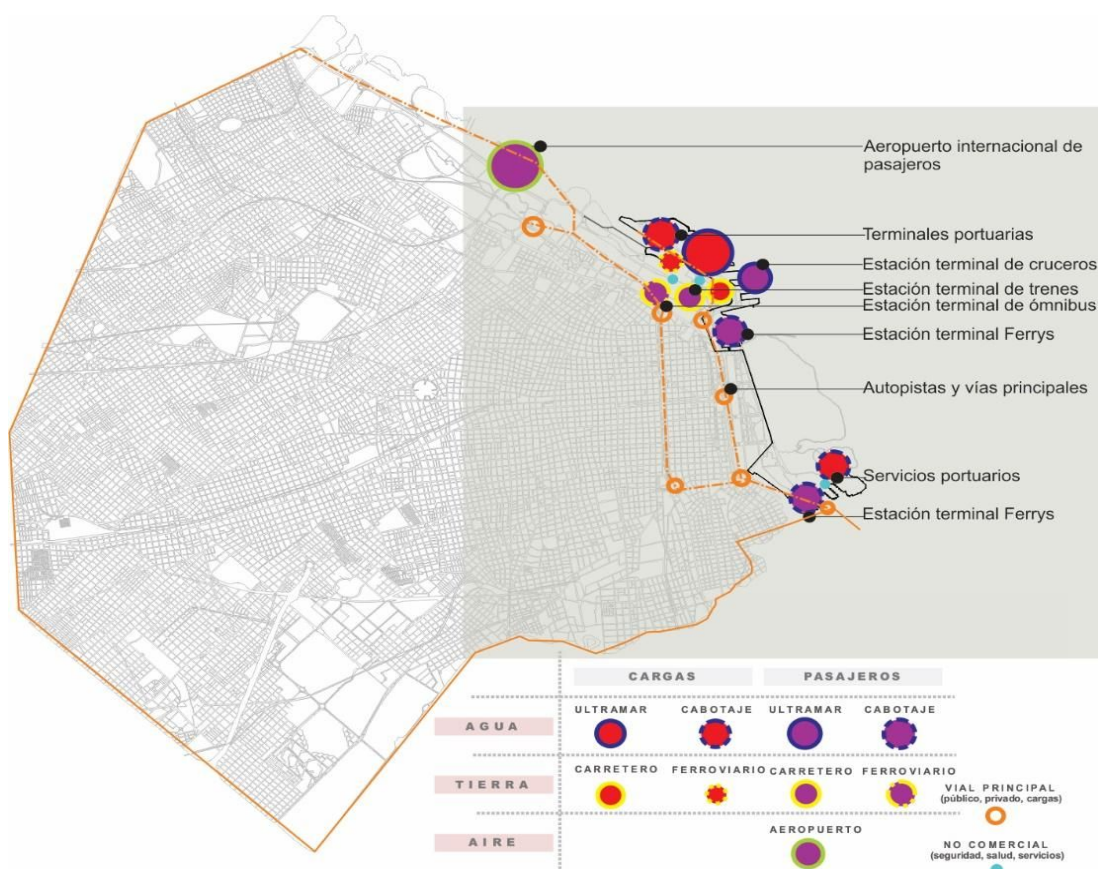
En este contexto, la “certeza” que en gran medida el puerto es el causante del caos vehicular, no sería tan acertada, según una nota periodística (La Nación, 2010) “el tránsito diario en la zona responde en un 55,3% a la circulación de autos; un 27,8% al camión pesado y un 8,9% al camión liviano; un 5,5% a los ómnibus, y un 2,5% a las motos”. Si bien un 27% del transporte son camiones, solo el 15% está relacionado con el movimiento portuario, el resto es transporte de paso, que impacta directamente en la accesibilidad y movilidad. Cuantificación que permite observar la distribución de medios de transporte carretero que intervienen en la ciudad y el ingreso-egreso diario provincia-CABA, evidenciando que la discusión sobre la movilidad es mucho más que poner la atención en el puerto.



Local y regionalmente el Puerto de Buenos Aires constituye un nodo multimodal con la ciudad, conflictivo e irresuelto. Entre otros factores, existe un déficit de planificación vial, que representa un caos en la conjunción de situaciones; la entrada vial a Puerto Nuevo (donde se concentran las operaciones) a través de cruces en accesos que atraviesan las áreas urbanas y vías de circulación de alto tránsito (en Dársena Norte sobre Av. Córdoba y en Dársena Sur sobre Av. Brasil); arterias urbanas compartidas con vehículos livianos, camiones que deben esperar sin estacionamiento sobre avenidas jerárquicas, congestionamiento provocado por el transporte pesado (vinculado o no al ingreso portuario), entre otras, son algunas de las problemáticas con mayor presencia.

El área de influencia que concierne al Puerto de Buenos Aires se nutre de diversos entornos complejos, en la figura 8 se expresa un nodo multimodal de transporte no integrado, en ella convergen la Autopista Illia, las avenidas urbanas, el aeropuerto Jorge Newbery y la estación de ómnibus y ferrocarril Retiro (dos de las mayores infraestructuras de movimiento de la ciudad y de la región) y el paso obligado del transporte de cargas y pasajeros, conformando un área colapsada.

**Figura 8: Modos y medios de transporte en CABA.**



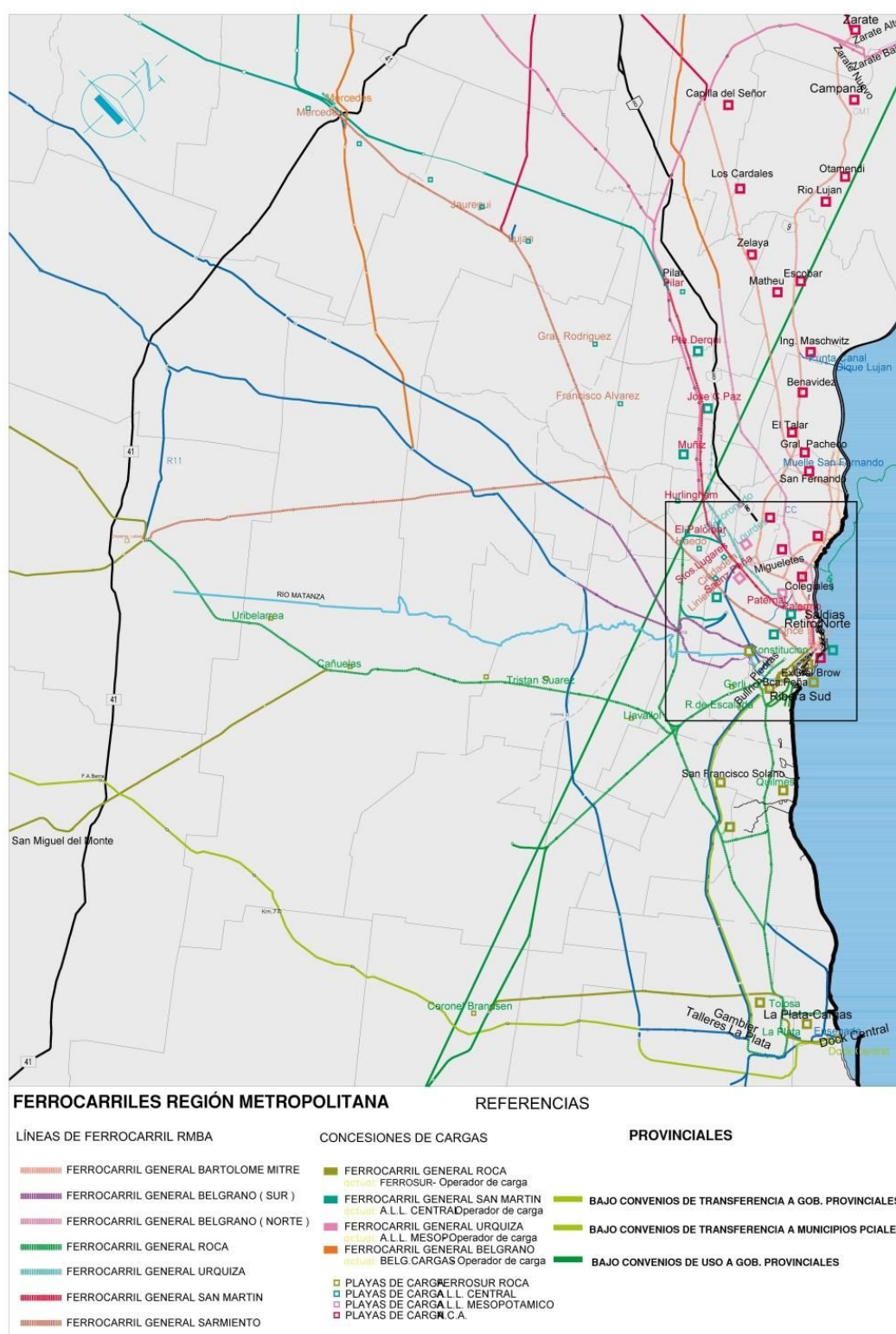
Fuente: Elaboración propia

Además del transporte de cargas, como se advirtió, los flujos en el entorno urbano-portuario son crecientes. Abba (2010, pág. 53) destaca además una transformación en el patrón de centralidades, el corrimiento del centro de consumo de bienes y servicios, ha provocado cambios en el proceso de la movilidad y en el proceso de distribución y comercialización, generando nuevos mapas de centralidad en la CABA; tal realidad se expresa en la cantidad de ingresos y egresos diarios, y en las distancias cada vez mayores al lugar de trabajo, beneficiadas por las autopistas que permitieron alejar el hogar del centro urbano.

Como sostiene Lucioni (2009:7) “la inversión en infraestructura en América Latina es baja en comparación con otros países en desarrollo. Se sostiene que el dinamismo de la economía y del comercio exterior que verifica la región desde el 2002 ha puesto en evidencia las deficiencias de la dotación de infraestructura de la región”; situación que frena el crecimiento nacional y la inserción macro regional e internacional del Puerto de Buenos Aires, incluso con las obras proyectadas.

El sistema portuario metropolitano se encuentra conectado por rutas y autopistas al interior del país, aunque insuficientes; asimismo, aunque el transporte de cargas se hace mayoritariamente por modo carretero, los puertos metropolitanos tienen accesos al modo ferroviario aunque es deficitario; en Dock Sud opera Ferrosur Roca y un servicio de conexión con Bahía Blanca; La Plata opera con el ex Ferrocarril Roca (Transportes Metropolitanos Roca); Campana cuenta con un ramal que llega a 500 metros del puerto; Zárate cuenta con el servicio de NCA (Nuevo Central Argentino) que termina allí, también opera ALL centro (ex BAP). La figura 9 muestra las conexiones del modo ferroviario en la RMBA, con las diversas líneas de cargas y pasajeros y la ubicación de las playas de cargas.

#### **Figura 9: Red ferroviaria en la RMBA**



Fuente: Elaboración propia

En el caso de la red ferroviaria urbana, el transporte de cargas comparte con el transporte de pasajeros la red férrea, además se encuentran desmejoradas, algunos tramos ocupados por barrios informales en vías de urbanización y cruces a

nivel de calle que imposibilitan la fluidez de la movilidad; la convergencia de estas situaciones obstaculiza el crecimiento del puerto por las limitaciones que se imponen. En términos de movilidad, es interesante reflexionar sobre la baja incidencia que tiene la asignación modal del ferrocarril, tanto para cargas como pasajeros, ya que es un medio eficiente, económico y sustentable respecto a la capacidad transportada.

Esta realidad, demanda y se sostiene con la participación de heterogéneos actores locales y globales que intervienen en el transporte, las transacciones, el mercado, el Estado y la sociedad en general, multiplicando la complejidad de los vínculos que se establecen entre actores con mayor o menor poder de decisión, ejecución, control o evaluación. En la trama de relaciones sociales se dirimen las decisiones que inciden –por acción u omisión– en las transformaciones territoriales y la planificación.

### **El Puerto de Buenos Aires a corto y mediano plazo**

La localización de Argentina –al igual que Chile– alejados del mundo, requiere de una conectividad eficiente con la región y con el mundo, para que sean elegidos para posicionar cargas, empresas y fortalecer la microrregión en términos de comercio exterior. En la actividad portuaria de Buenos Aires *“el contenedor es el elemento clave de vinculación entre redes de transporte marítimo y redes terrestres, permitiendo el vínculo barco, camión, ferrocarril y la articulación-integración en una red de puertos distantes, que facilita los flujos de las mercancías”* (Aversa, 2011:6). No garantizar la transferencia de las cargas es condenar la rentabilidad y captación de potenciales clientes en la elección de los puertos donde posicionan sus cargas.

El Plan Maestro 2030, postulaba un crecimiento en función del PBI al año 2030 de 2.600.000 TEUs; en los últimos años de la década el puerto fluctuó en la operación entre 900.000 y 1.100.000 TEUs. Esta tendencia de crecimiento estanco no es resultado de un único factor que incide en la productividad, existen múltiples variables que determinan que los usuarios elijan posicionar sus cargas en un puerto u otro; sin embargo, cuando esa elección existe debe responder a satisfacer esa demanda.

En este sentido, algunos programas necesarios para la movilidad previsto en el Plan Maestro 2030, están referidos a las infraestructuras (AGP.S.E, 2005:55):

- Mejoramiento de los accesos náuticos
- Mejoramiento de la capacidad operativa portuaria
- Terminal de pasajeros
- Mejoras de la capacidad logística
- Mejoramiento de los accesos viales
- Mejoramiento de los accesos ferroviarios

Algunos objetivos se cumplieron: la terminal de pasajeros Benito Quinquela Martín fue concluida; los accesos náuticos están en permanente adecuación y mantenimiento, dado que los ingresos tienen constantes procesos de



sedimentación; los canales norte y sur, y accesos a dársenas son dragados con periodicidad. Asimismo, los accesos ferroviarios y trazas, que van *“desde las vías principales de las líneas Mitre y San Martín (trocha ancha) a la altura del empalme Ugarteche, ubicado a 250 metros aproximadamente al sur de Av. Sarmiento con el acceso y operación en ese sector de las formaciones de carga del Ferrocarril Belgrano Cargas y Logística (trocha angosta), por el acceso Junín a las Parrillas ferroviarias 3 y 5 dentro de jurisdicción portuaria”* (AGP.S.E., 2016); se busca generar las condiciones para transportar más de 6.000 TEUs/año y cuando el Belgrano Cargas incorpore nuevos equipos pasar a 15.000 TEUs/año.

Igualmente se presentan de manera exploratoria algunos conflictos y potencialidades en la escala local-metropolitana que impactan directa o indirectamente en la complejidad que adquiere la movilidad, y tendencias de mediano plazo en función de la redefinición de objetivos que la actual gestión de AGP.S.E. conduce para el futuro portuario:

#### *Conflictos en la escala local-metropolitana*

En la escala metropolitana se evidencia ausencia de eficiencia logística multimodalidad; carencia de zonas y plataformas logísticas debidamente conectadas al sistema portuario; descoordinación interportuaria; problemas de gestión, administración e intervención multijurisdiccional (Nación – Provincia – CABA).

En la escala local se observa escasez de territorio para expandir las áreas destinadas a estiba de contenedores; incompatibilidad de usos entre cargas contenerizadas; contaminación y degradación ambiental de suelo, aire y agua en forma directa e indirecta; condición de localización central, limitado por un perímetro urbano; dificultad y déficit en los accesos portuarios; la cercanía con otras infraestructuras de movilidad no integradas a la red de flujos de bienes, servicios y personas, (Aeropuerto, Estación de pasajeros, Autopista); caos de tránsito vial, cargas y pasajeros sobre la misma vía de circulación; escasez de estacionamiento para camiones en áreas intra portuarias, que esperan en avenidas urbanas; convergencia de barrios informales en crecimiento (Villa 31 y 31 bis); fragmentación territorial intra portuaria (Puerto Nuevo y Puerto Sur, separados por Puerto Madero); instalaciones y equipamientos obsoletos; entre otras.

#### *Potencialidades en la escala local-metropolitana*

Asimismo, se evidencian potencialidades que lo destacan, en la escala metropolitana es el principal puerto de la República Argentina en cuanto a movimiento de carga contenerizada, junto al Puerto Dock Sud; comparte la red de vías navegables más importante en la cuenca Paraná-Río de La Plata; pertenece a la red fluvial del Río de la Plata con rápida salida al Mar Argentino.

En la escala local presenta cercanía con otros puertos subsidiarios y complementarios para descentralizar las cargas y compartir infraestructura; pertenece a la Región Metropolitana de Buenos Aires, principal centro urbano,

económico, financiero y cultural del país; inició una fuerte tendencia a la incorporación del crucero fomentando el turismo local.

### *Tendencias actuales*

De modo general se pueden observar algunas tendencias de crecimiento edilicio (no poblacional) en torno al área portuaria, coincidente con el centro de la CABA; asimismo la actividad del crucero –si bien es estacional- fue progresiva en los últimos años, fortaleciendo el turismo local; la fragmentación socio-territorial entre la Villa 31 y 31 bis, y Rodrigo Bueno respecto del Barrio lindante Puerto Madero perturba la posibilidad de desarrollo portuario, por sobre la especulación inmobiliaria; las posibilidades de usos recreativos costeros parece amplificarse; la actividad en contenedores actual presenta tendencia decreciente.

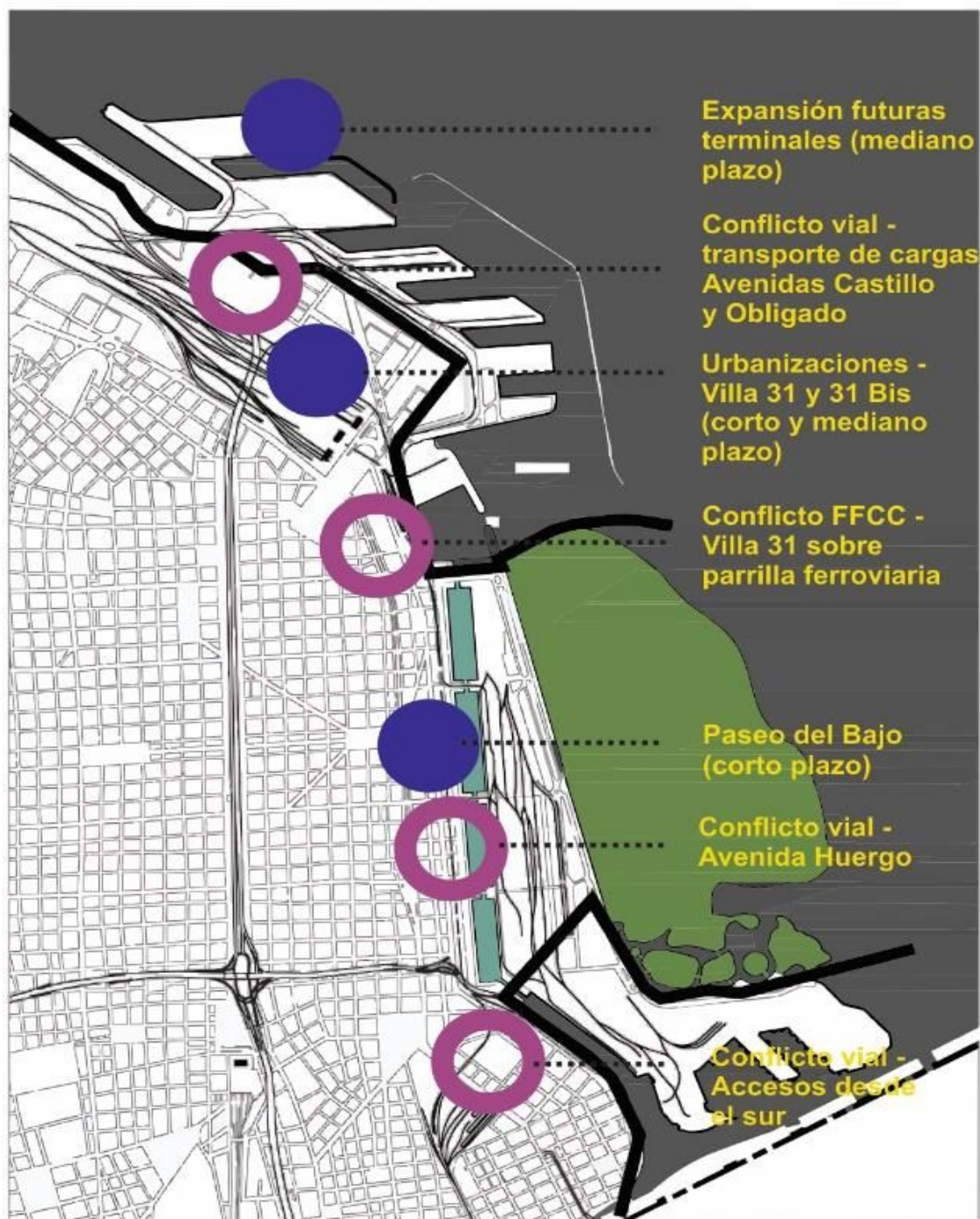
Sobre esta breve síntesis se pueden prever las demandas y prioridades para esbozar lineamientos estratégicos de intervención, gestión y gobernanza que ofrezca un marco para la integración de las variables en la planificación de la movilidad.

Frente a algunos de estas tendencias y conflictos, la gestión actual de la AGP.S.E. prevé transformar el puerto, conducirlo a un puerto de cuarta generación con incorporación de tecnologías y mayor especialización. En la figura 10 se observan algunas obras en ejecución y proyectadas en línea con esto:

- El Paseo del Bajo y el entorno urbano: previsto para mejorar la accesibilidad portuaria, derivando el transporte de cargas y público de pasajeros por esta vía con ingresos a Puerto Nuevo y Estación Retiro.
- Crecer hacia el norte, sobre el agua: el crecimiento proyectado hacia el norte con una dársena más, rellinando la dársena C generando un muelle corrido que posteriormente se uniría a una futura playa de contenedores, hacia el norte, aguas adentro.
- Preservar los cruceros vinculados a la ciudad: mantener el crucero con creciente demanda más vinculado al entorno urbano.

### **Figura 10: Plano de conflictos en torno a la movilidad**





**Conflictos en  
relación a la movilidad**



**Proyectos que impactan  
sobre la movilidad**

Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

Integrar el sistema de movilidad metropolitano, en todos sus medios y modos, es vital para el sistema económico-productivo, para el sector industrial, agropecuario y portuario específicamente, pero también para el desarrollo del turismo; se comprende que el fortalecimiento en uno o varios sectores dinamiza la escala local, al mismo tiempo, que recíprocamente, se fortalece el hinterland regional.

*El puerto se fortalece por las vinculaciones que desarrolla principalmente hacia el interior. En ese sentido, tiene una doble función, por una parte, se integra a procesos globales desde su posición específica y diferenciada, es decir, como ámbito local, y, por otra, articula las regiones interiores con los procesos globales (Martner Peyrelongue, 1999:11)*

En la escala regional el sistema portuario no está debidamente integrado a las infraestructuras que debieran presentarse como una red solidaria al sistema productivo e industrial, además del urbano. Las obras insuficientes, deficientes e incompletas no responden a construir una red regional portuaria metropolitana.

La competitividad, está sujeta a tres componentes principales que inciden en la cadena de suministro en el comercio internacional: 1- el costo de producción, 2- el costo de comercialización y 3- el costo de transporte, reducir uno de ellos incurre en el valor final y en la posibilidad de competir con otros mercados; en esta cadena de valor todas las infraestructuras cobran relevancia en la planificación del transporte y la logística.

Las oportunidades y limitaciones en cuanto a la integración local-regional de los puertos metropolitanos y las áreas urbanas, es parte de un sistema de planificación que incluya la reglamentación del sistema multimodal de transporte, áreas logísticas que efectivicen las actividades portuarias, industriales y productivas en la cadena de suministro, políticas públicas que fortalezcan el transporte público de carga y pasajeros, la gestión y gobernanza portuaria como parte del proceso de planificación, entre otras pautas que afectan la movilidad urbano-portuaria.

En el caso del Puerto de Buenos Aires, queda demostrado que aun con sus conflictos y restricciones continúa siendo operativo, y que los conflictos de movilidad de la ciudad no pueden atribuirse en su totalidad a la actividad portuaria. No obstante, es certero advertir que la planificación de la movilidad es escasa, o nula. Si bien las obras son necesarias y permiten prever un escenario posible, a priori parecen estar pensadas como fragmentos en un recorte territorial sin suficiente previsibilidad de largo plazo. El Paseo del Bajo es una obra prometida y debatida de larga data, actualmente con su finalización podrá juzgarse su impacto, que seguro redundará en beneficios, lo que no implica que estén resueltos la totalidad de los problemas de movilidad en la CABA.

Finalmente, un aspecto central es la planificación sectorial en el marco de un plan integral –estratégico o normativo- con un modelo de territorio, como parte de los instrumentos de intervención y gestión que componen la agenda de las políticas públicas, que incluya la multiplicidad de actores interesados en la discusión de una matriz de transporte y un modelo de movilidad a largo plazo; en este último

aspecto, se trata de transitar hacia un nuevo paradigma de movilidad que, como se expresó en el apartado conceptual, abarca la gestión, la sostenibilidad ambiental, la movilidad como derecho humano y las relaciones sociales.

## Bibliografía

ABRAMIAN, Jorge (2013) "Visiones Estratégicas del Puerto de Buenos Aires". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos.

ADMINISTRACIÓN GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO - AGP.S.E, A. G. (2016). Disponible en <http://www.puertobuenosaires.gov.ar/historia/38> recuperado el 6 de 10 de 2016.

AGP.S.E, A. G. (2005) Plan Maestro Puerto de Buenos Aires 2030. Buenos Aires.

AGOSTA, Roberto (2011) "Problemática general del sector transporte en la Argentina" Revista Voces en el Fénix, N°9, Pp.14-26.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN - ALADI (2006) "Glosario de Términos Logísticos" ALADI SEC/180, disponible en [www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria\\_General/SEC.../180.doc](http://www.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC.../180.doc), recuperado el 05 de agosto de 2017.

AVERSA, María (2011) "Las Metrópolis del Mercosur (ampliado a Chile), Integración de las principales ciudades-puertos en la construcción de un sistema macro regional urbano portuario" en Actas de Congreso UGI, Santiago de Chile. Unión Geográfica Internacional.

BARBERO, José (2010) "La Logísticas de Carga en América Latina y El Caribe: una Agenda para Mejorar su Desempeño" Nota Técnica N° IDB-TN 103, Washington, Estados Unidos.

BERTRANOU, Julián (2015) "Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". Revista Estado y Políticas Públicas (4), Pp. 37-59.

BLANCO, Jorge (2010) "Notas Sobre la Relación Transporte-Territorio: Implicancias para la Planificación y una Propuesta de Agenda" Revista Transporte y Territorio N° 3, Pp. 172-190.

CICOLELLA, Pablo (2014) *Metrópolis Latinoamericanas*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

CRESSWELL Tim (2011) "Constellations of mobilities" (mimeo). <http://www.dcuci.univr.it/documenti/Avviso/all/all181066.pdf> Recuperado el 28 de junio de 2019.

DOMÍNGUEZ ROCA (2006) Contenedores y Turistas: Reflexiones Sobre La Relación Entre Ciudad y Puerto a Inicios del Siglo XXI. (E. y. Revista Geografía, Ed.) <http://www.gi.ulpgc.es/ges/index.php> Recuperado el 12 de marzo 2015.

ETULAIN, Juan Carlos (2009) *Gestión Urbanística y Proyecto Urbano. Modelos y Estrategias de Intervención*. Buenos Aires: Nobuko.

FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA -FONPLATA (2003) "Transporte Multimodal en Sudamérica. Hacia una Articulación Normativa de Carácter Regional" Santa Cruz de la Sierra: Fonplata.

GORDILLO, Gustavo (1998) "Introducción", En: Autores Varios (Comps.): Puertos Argentinos. Buenos Aires: Manrique Zago, Pp. 21-46.

GUTIÉRREZ, Andrea (2012) "¿Qué es la Movilidad? Elementos para (re) Construir las Definiciones básicas del campo del transporte" Revista Bitacora N°2, pp. 61-74.

GUTIÉRREZ, Andrea (2010) "Movilidad, Transporte y Acceso: una Renovación Aplicada al Ordenamiento Territorial", Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.<http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1736/1712>

HERCE VALLEJOS, Manuel (2013)*El Espacio de la Movilidad Urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

INSTITUTO DEL TRANSPORTE (2011) "Autopistas y Ferrocarriles: Caminos Para el Desarrollo" Buenos Aires: Fundación Metas Siglo XXI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS - INDEC (2010) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Disponible en <http://www.indec.gov.ar> Recuperado el 12 de noviembre de 2017.

LA NACIÓN (2010) "Analizan la relación puerto-tránsito" disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1331418-analizan-la-relacion-puerto-transito>, recuperado el 10 de Diciembre de 2016).

LEY 24.093 (1992) "Desregulación de la actividad portuaria".

LUCIONI, Luis (2009) "La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento", Santiago de Chile: Naciones Unidas.

MARTNER PEYRELONGUE, Carlos (1999). El puerto y la Vinculación entre lo Local y lo Global. EURE, XXV (75), Pp. 103-120.

SANTOS, Milton (1988) *Metamorfosis del Espacio Habitado*. San Pablo: HUCITEC.

SCHWARTZ, Ricardo, & ESCALANTE, Raúl (2012) "Los Puertos de la Región Metropolitana de Buenos Aires". Estudio Estratégico Preliminar. Buenos Aires: Academia Nacional de Ingeniería. Instituto del Transporte.

SHELLER Mimi y URRY John (2006) "The new mobilities paradigm", Environment and Planning A 2006, v. 38, Pp. 207-226

SINGH, Zunino (2018) "Ciudades, prácticas y representaciones en movimiento. Notas para un análisis cultural de la movilidad como experiencia urbana". Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 30, n. 2, Pp. 35-54.

TESLER, Jorge (2013) "Logística del Transporte del Área Metropolitana", en Visiones Estratégicas del Puerto de Buenos Aires. Buenos Aires: Unidad de Coordinación de Planes Estratégicos.

VASCONCELLOS, Eduardo (2015) *Transporte y Movilidad Urbana*. San Martín: UNSAM Edita.